



N° 1675

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur l'avant-projet de budget général des Communautés
européennes pour l'exercice 2000
(n° E 1253)*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD FUCHS,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LA PROCEDURE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE POUR L'EXERCICE 2000 S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER STABILISE.....	7
A. Des dépenses à Quinze encadrées pour la période 2000- 2006	7
1) Des montants revus à la baisse par rapport aux propositions de la Commission	8
2) La reconduction des politiques existantes.....	10
a) La pérennisation de la PAC et de la politique régionale	10
b) Peu de marge pour de nouvelles actions communautaires	12
3) Des dépenses d'élargissement préservées	15
a) Le maintien des dotations proposées par la Commission.....	15
b) La spécificité reconnue des dépenses d'élargissement.....	16
B. L'amélioration de la procédure budgétaire communautaire	17
1) Une collaboration interinstitutionnelle renforcée	17
2) L'extension des compétences budgétaires du Parlement européen	18
C. Un système des ressources propres aménagé pour répondre aux revendications des plus importants contributeurs nets	20
1) La compensation budgétaire : le maintien de l'exception britannique	21

2) La montée en puissance de la ressource fondée sur le P.N.B.	22
II. L'AVANT-PROJET DE BUDGET TIENT COMPTE DES NOUVELLES PRIORITES DE L'UNION MAIS NE PERMET PAS DE LEVER TOUTES LES INCERTITUDES PESANT SUR LE BUDGET 2000.....	25
A. Un budget de transition.....	25
1) Le poids du « reste à liquider » de la précédente programmation financière	27
2) La prise en compte des conséquences d'Amsterdam et de Berlin.....	28
B. De nombreuses incertitudes qui doivent inciter à la prudence	31
1) Des incertitudes qui ne seront levées qu'à un stade avancé de la procédure budgétaire	31
2) La nécessité d'encadrer de façon plus réaliste la progression des crédits dans les premières étapes de la procédure budgétaire.....	33
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	37
PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTEE PAR LA DELEGATION.....	39

MESDAMES, MESSIEURS,

Réunis les 24 et 25 mars dernier à Berlin, les chefs d'Etat et de Gouvernement des quinze Etats membres de l'Union européenne sont parvenus à un accord sur « Agenda 2000 », définissant ainsi les nouvelles règles de la politique agricole commune et de la politique régionale et fixant le cadre budgétaire de l'Union pour la période 2000-2006.

Avalisés par le Parlement européen après certaines modifications⁽¹⁾, les résultats obtenus par le Conseil européen sur le volet budgétaire d'« Agenda 2000 » ont été formalisés dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999. Se substituant à l'accord du 29 octobre 1993⁽²⁾, qui avait acté la programmation financière pluriannuelle arrêtée par le Conseil européen à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, il fixe les « perspectives financières », c'est-à-dire les plafonds annuels de dépenses pour les sept prochains exercices, ainsi que certains aspects de la procédure budgétaire communautaire.

Ce nouveau cadre budgétaire s'appliquera pour la première fois lors de l'exercice 2000 dont l'avant-projet de budget est aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale, conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

L'intérêt de cet examen est double :

- d'une part, il offre l'opportunité à la Délégation pour l'Union européenne de faire connaître ses observations sur cet avant-projet de budget au Gouvernement avant la réunion, le 16 juillet prochain, du Conseil Budget au cours de laquelle les ministres du budget des quinze Etats membres procéderont à une première lecture de ce texte, qui fera ensuite l'objet d'une navette entre le Conseil et le Parlement européen ;

⁽¹⁾ Rajout, sur la période, de 1,5 milliard d'euros en faveur des politiques internes et de 1,1 milliard d'euros pour les dépenses administratives ; introduction de la possibilité de reporter jusqu'à l'année $n+2$ les crédits prévus pour l'instrument de flexibilité.

⁽²⁾ *Journal officiel* des Communautés européennes n° C 331 du 7 décembre 1993.

- d'autre part, il constitue l'occasion privilégiée d'analyser la réforme du cadre budgétaire de l'Union, tel qu'il est défini dans le nouvel accord interinstitutionnel, notamment au regard des préoccupations et souhaits qu'avait exprimés l'Assemblée nationale, notamment dans sa résolution sur le volet budgétaire d'« Agenda 2000 », adoptée le 17 mars dernier⁽³⁾.

C'est donc à l'examen de cet avant-projet de budget pour l'exercice 2000 – le premier des nouvelles perspectives financières arrêtées par le Communauté européenne de Berlin – que le Rapporteur invite la Délégation pour l'Union européenne.

⁽³⁾ Résolution (T.A. n° 268) sur :

- l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (COM[1998] 164 final/n° E 1049) ;

- le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC[1998] 698 final/n° E 1128).

On se reportera également au rapport d'information (n° 1408) de la Délégation, ainsi qu'au rapport (n° 1453) de M. Didier Migaud au nom de la commission des finances.

I. LA PROCEDURE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE POUR L'EXERCICE 2000 S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER STABILISE

Au-delà de l'antagonisme des positions nationales, qui a longtemps fait douter de la possibilité d'un accord en mars 1999 sur « Agenda 2000 », les réserves du Parlement européen sur les conclusions du Conseil européen de Berlin ont pu sembler menacer un temps la procédure budgétaire communautaire pour l'exercice 2000.

En effet, dans sa résolution du 14 avril dernier⁽⁴⁾, l'Assemblée de Strasbourg, constatant que « *le Conseil n'a pas pris en compte ses conditions pour un nouvel accord interinstitutionnel* », invitait la Commission « *à présenter un avant-projet de budget pour l'exercice 2000 suivant l'article 203 du Traité C.E.* », s'exonérant ainsi du respect des plafonds de dépenses prévus par le Conseil européen pour revenir à l'application, pour les dépenses non obligatoires, d'un « *taux maximal d'augmentation* », calculé par la Commission sur la base de diverses données macro-économiques et qui aurait autorisé, pour le prochain exercice, une progression des crédits pour engagements plus élevée que celle prévue dans les perspectives financières déterminées par le Conseil européen.

Le Parlement ayant finalement avalisé, après certaines modifications, les choix budgétaires du Conseil européen, la signature, le 6 mai dernier, de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire a permis d'entamer la procédure budgétaire pour l'exercice 2000 dans un cadre financier stabilisé.

A. Des dépenses à Quinze encadrées pour la période 2000-2006

Marquant une rupture avec les précédentes perspectives financières – les « *paquets Delors I et II* » – qui avaient prévu une progression des dépenses communautaires et des recettes affectées à leur financement, le cadre budgétaire pour la période 2000-2006 tend à pérenniser

⁽⁴⁾ Résolution sur les résultats du Conseil européen extraordinaire de Berlin des 24 et 25 mars 1999, B4-0356, 0357, 0364 et 0367/99.

l'orientation rigoureuse conférée au budget communautaire depuis 1997, tout en assurant la conduite des politiques communes existantes et la préparation de l'élargissement.

1) Des montants revus à la baisse par rapport aux propositions de la Commission

La Commission, sous couvert du maintien à 1,27 % du P.N.B. communautaire du plafond des ressources propres de la Communauté, avait en réalité proposé un schéma budgétaire impliquant une progression sensible des dépenses communautaires pour les Quinze.

Sous l'impulsion de plusieurs Etats membres, au premier rang desquels la France, le Conseil s'était prononcé en faveur d'une stabilisation des dépenses consacrées aux Quinze dans le cadre des politiques existantes. Le Conseil européen n'a pas modifié cette orientation et dans ses conclusions adoptées à Berlin les 24 et 25 mars dernier, il fait part de son souci d'assurer « *la même rigueur budgétaire au niveau de l'Union qu'au niveau national* », souci qu'a déclaré partager le Parlement européen dans sa résolution sur le futur cadre financier de l'Union, adoptée le 6 mai dernier⁽⁵⁾.

Par là-même, le Conseil européen a souhaité apporter, à travers une approche rigoureuse des dépenses communautaires, une réponse aux revendications allemande, autrichienne, néerlandaise et suédoise d'un rééquilibrage de leur contributions nettes au financement de l'Union. Dans cette optique, un rôle particulièrement important est d'ailleurs dévolu à la réforme de la PAC qui, « *entraînant une dégressivité des dépenses au cours de la période, apportera une contribution importante à l'objectif global de la réalisation d'un cadre financier plus équitable* ».

Fondant les perspectives financières 2000-2006 sur les budgets votés au cours des dernières années d'exécution du « Paquet Delors II » et non plus, comme l'avait fait la Commission, sur le niveau théorique des perspectives financières fixées par celui-ci pour 1999, le Conseil et le Parlement européen ont réduit les plafonds de dépenses initialement proposés par la Commission sur tous les postes, à l'exception de ceux consacrés à la pré-adhésion.

⁽⁵⁾ Résolution sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 et sur le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, A4 – 0230/99.

Le tableau suivant présente les perspectives financières pour l'Union européenne à Quinze, telles qu'annexées à l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier.

**PERSPECTIVES FINANCIERES POUR L'UNION EUROPEENNE A QUINZE
(EN MILLIONS D'EUROS – PRIX 1999)**

CREDITS POUR ENGAGEMENTS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICULTURE	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Dépenses PAC (à l'exclusion du développement rural)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Développement rural et les mesures d'accompagnement	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. ACTIONS STRUCTURELLES	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. POLITIQUES INTERNES ⁽¹⁾	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
4. ACTIONS EXTERIEURES	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. ADMINISTRATION ⁽²⁾	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. RESERVES	900	900	650	400	400	400	400
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garantie de prêts	200	200	200	200	200	200	200
7. AIDES DE PRE-ADHESION	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Agriculture	520	520	520	520	520	520	520
Instruments structurels de pré-adhésion	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (pays candidats)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
TOTAL DES CREDITS POUR ENGAGEMENTS	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
TOTAL DES CREDITS POUR PAIEMENTS	89 600	91 110	94 220	94 880	91 910	90 160	89 620
Crédits pour paiements en % du P.N.B.	1,13 %	1,12 %	1,13 %	1,11 %	1,05 %	1,00 %	0,97 %
DISPONIBLE POUR ADHESION (crédits pour paiements)			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Agriculture			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Autres dépenses			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
PLAFOND DE CREDITS POUR PAIEMENTS	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Plafonds des crédits pour paiements en % du P.N.B.	1,13 %	1,12 %	1,18 %	1,19 %	1,15 %	1,13 %	1,13 %
Marge pour imprévus	0,14 %	0,15 %	0,09 %	0,08 %	0,12 %	0,14 %	0,14 %
Plafond des ressources propres	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %

⁽¹⁾ Conformément à l'article 2 de la décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil et à l'article 2 de la décision 1999/64 Euratom du Conseil (JO L 26 du 1^{er} février 1999, p. 1 et p. 34), le montant des dépenses disponibles au cours de la période 2000-2002 pour la recherche s'élève à 11 510 millions d'euros à prix courants.

⁽²⁾ S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets de contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 1 100 millions d'euros aux prix de 1999 pour la période 2000-2006.

Source : Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999.

Dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai, le total des crédits pour paiements disponibles pour la période 2000-2006 s'élève ainsi à 641,5 milliards d'euros pour les Quinze, y compris les dépenses de pré-

adhésion. Hors adhésion, les crédits pour paiements sont ramenés de 1,13 % du P.N.B. en 2000 à 0,97 % en 2006 alors que dans le projet de la Commission, ils passaient de 1,24 % du P.N.B. en 2000 à 1,13 % en 2006.

A l'exception des dépenses administratives qui, notamment à la suite de l'intervention du Parlement européen, n'enregistrent qu'une faible réduction par rapport aux propositions de la Commission, les autres postes de dépenses sont revus à la baisse : - 10,7 % pour les fonds structurels ; - 14,3 % pour le Fonds de cohésion ou encore - 22 % pour les actions extérieures hors pré-adhésion. Même les politiques internes - dont les dotations augmentent pourtant entre 2000 et 2006 - voient leurs crédits diminuer de 11 % par rapport aux propositions de la Commission et ce, malgré l'augmentation de 1,5 milliard d'euros concédée au Parlement européen sur l'ensemble de la période. Quant aux dépenses agricoles, on constatera que n'a pas été inscrit comme plafond pour la rubrique 1 le montant de la ligne directrice agricole mais, conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin, un montant moyen de 40,5 milliards d'euros pour la PAC à périmètre constant par rapport à la précédente programmation financière, auquel s'ajoutent, pour la période 2000-2006, 14 milliards d'euros consacrés au développement rural et aux mesures vétérinaires et phytosanitaires.

Cette réduction des dotations par rapport aux propositions de la Commission ne porte pas atteinte à la conduite des politiques communes mais n'autorise pas le développement de nouvelles actions communautaires.

2) *La reconduction des politiques existantes*

Tout en se félicitant que le souci de privilégier une approche rigoureuse du budget communautaire n'ait pas conduit à remettre en cause les politiques communes, on peut regretter que les institutions européennes, à l'occasion de l'adoption de ces nouvelles perspectives financières, n'aient pas également ouvert la voie à la définition de nouvelles actions communautaires.

a) *La pérennisation de la PAC et de la politique régionale*

Sans vouloir porter un jugement sur le fond des réformes de la PAC et de la politique régionale, le Rapporteur se bornera à en évoquer certains aspects budgétaires qui influent sur la conduite et l'avenir de ces politiques.

➤ En ce qui concerne la **politique agricole commune**, le Conseil européen n'a pas retenu la **proposition de la Commission d'introduire un cofinancement national des aides directes**.

Il y a lieu de se féliciter de ce résultat, conforme aux positions adoptées par l'Assemblée nationale dans sa résolution sur le volet budgétaire d'« Agenda 2000 ». En effet, cette proposition, sous couvert de répondre à la demande, formulée par certains Etats membres, d'un allègement de leurs contributions nettes jugées excessives, risquait – entre autres inconvénients – d'entraîner à terme une renationalisation de la PAC.

➤ S'agissant des **actions structurelles, leur statut « privilégié » est en partie maintenu**, conformément aux propositions de la Commission et aux vœux exprimés par le Rapporteur dans son rapport sur la réforme du cadre budgétaire de l'Union.

Dans la mesure où il a été admis que cette disposition avait amplifié la sous-exécution constatée dans ce secteur lors de la précédente programmation budgétaire, **il n'est désormais plus possible de reporter sur les années ultérieures, systématiquement et par relèvement du plafond de la rubrique 2 des perspectives financières, les crédits d'engagement non exécutés au cours d'un exercice**. Un seul cas de report se trouve désormais autorisé : en cas de retard dans l'adoption des programmes relatifs aux actions structurelles, *« les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à autoriser, sur proposition de la Commission, le transfert sur les années ultérieures, en augmentation des plafonds correspondants de dépenses, des dotations correspondantes non utilisées au cours de l'exercice 2000 »* (paragraphe 17), une déclaration annexée à l'accord prévoyant que cette « rebudgétisation » pourrait être étendue aux crédits non utilisés lors des deux premières années des perspectives financières.

En revanche, le nouvel accord interinstitutionnel, dans son paragraphe 12, maintient le principe de l'**inscription dans le budget, en crédits d'engagement, des plafonds des perspectives financières**, ceux-ci constituant dès lors un objectif de dépenses. De même est-il impossible d'envisager, en cas de révision des plafonds de la rubrique consacrée aux actions structurelles, *« une réaffectation des dépenses entre les programmes inclus sous la rubrique concernée par la révision, sur la base, notamment, de toute sous-utilisation attendue des crédits »* (paragraphe 21).

Il y a lieu de se féliciter du maintien d'une partie du statut privilégié des actions structurelles, susceptible de permettre une évolution ordonnée

des dépenses consacrées aux actions structurelles tout en indiquant que la politique de cohésion économique et sociale demeure une priorité de l'Union pour les sept prochains exercices.

Trois points des conclusions du Conseil européen de Berlin doivent encore être soulignés au titre des actions structurelles. Tout d'abord, afin de tenir compte des capacités d'absorption des Etats bénéficiaires, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont précisé que « *le total des aides annuelles reçues par les Etats membres au titre des actions structurelles (c'est-à-dire, y compris le Fonds de cohésion) ne devrait pas dépasser 4 % du P.I.B. national* ». D'autre part, le Conseil européen, s'il a maintenu le Fonds de cohésion au bénéfice de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Irlande, a également prévu, en 2003, une « *vérification de l'éligibilité en fonction du critère de 90 % de la moyenne du P.N.B.* », susceptible d'entraîner, « *au cas où un Etat membre ne serait plus éligible* » une diminution des ressources allouées au Fonds.

Au total, avec une **dotations globale de 213 milliards d'euros pour 2000-2006**, l'effort en faveur de la cohésion économique et sociale est bien maintenu malgré la réduction des dotations par rapport aux propositions de la Commission, le Conseil européen relevant que les nouvelles perspectives financières permettent « *de maintenir les niveaux actuels d'intensité d'aide moyenne, l'effort global actuel de l'Union dans ce domaine étant ainsi consolidé* ». Par rapport à la précédente programmation financière qui avait consacré une enveloppe globale de 200 milliards d'euros aux actions structurelles, on constate même une augmentation de 6,5 %.

b) *Peu de marge pour de nouvelles actions communautaires*

Les réserves exprimées par le Rapporteur sur l'orientation générale des propositions de la Commission pour l'établissement de nouvelles perspectives financières ne sont pas tombées : pas plus que la Commission, le Conseil européen n'a su ouvrir la voie à la définition d'un budget communautaire taillé pour le XXIème siècle et ce, même si l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier introduit davantage de flexibilité dans la gestion des perspectives financières.

➤ **Les dotations des rubriques 3 et 4 des perspectives financières**, respectivement consacrées aux politiques internes et aux actions extérieures, **ne reflètent aucune réorientation vers de nouveaux domaines d'intervention communautaire.**

Les dotations des **politiques internes**, même si elles progressent au fil de la prochaine programmation financière et si le Parlement européen les a abondées à hauteur de 1,5 milliard d'euros sur la période, peuvent encore sembler bien insuffisantes au regard des enjeux qui s'attachent à cette rubrique en termes d'emploi et de compétitivité. Sur l'initiative du Rapporteur, l'Assemblée nationale, dans sa résolution sur la réforme du cadre financier de l'Union après 1999, avait « *estimé nécessaire que l'Union se dote rapidement de grands programmes pour le XXIème siècle dans des domaines d'avenir comme l'espace (réseaux de satellites) ou les biotechnologies et dans le domaine de l'emploi* ». Les récents développements intervenus dans le secteur spatial viennent corroborer cette position et conduisent à regretter la faiblesse des crédits consacrés aux politiques internes et au développement de nouvelles interventions communautaires, par rapport aux dotations prévues pour les rubriques agricole et structurelle des perspectives financières.

La même remarque peut être formulée à l'égard des dotations ouvertes au titre de la quatrième rubrique des perspectives financières consacrées aux **actions extérieures** et l'on peut s'interroger sur les possibilités de financement que laisse cette rubrique pour permettre d'affirmer plus avant l'identité extérieure de l'Union.

➤ Compte tenu de la rigueur budgétaire qui a présidé à l'élaboration des perspectives financières, mais aussi des incertitudes inévitables qui entourent une programmation budgétaire pluriannuelle, le Conseil et le Parlement européen ont toutefois renforcé, dans le nouvel accord interinstitutionnel, les **mécanismes de flexibilité** qui peuvent aussi permettre de financer de nouvelles actions communautaires.

Les perspectives financières peuvent tout d'abord faire l'objet de modifications allant au-delà des simples ajustements techniques annuels (pour tenir compte de l'évolution des prix et du P.N.B.) et de leur adaptation aux conditions d'exécution (qui permet un ajustement du total des crédits pour paiements afin d'assurer une évolution ordonnée par rapport aux crédits pour engagements).

Des procédures de révision des perspectives financières sont ainsi destinées à « *faire face à des situations non prévues à l'origine, dans le respect du plafond des ressources propres* », l'unanimité au Conseil étant requise lorsqu'elles dépassent 0,03 % du P.N.B..

En outre, l'accord prévoit une adaptation des perspectives financières lors des élargissements de la Communauté mais l'encadre, puisqu'elle devra respecter le cadre financier indicatif établi, sur

l'hypothèse de la réalisation des premières adhésions à compter de 2002, pour une Union comptant vingt et un membres.

Enfin, s'agissant plus spécifiquement des actions extérieures, on relèvera l'insertion dans l'accord interinstitutionnel d'une déclaration sur la situation dans les Balkans et notamment au Kosovo, dans laquelle les deux branches de l'autorité budgétaire invitent la Commission à présenter, « *lorsque les besoins auront été constatés et estimés* », les propositions budgétaires nécessaires pour les financer, sans écarter la possibilité d'une révision des perspectives financières. La souplesse ainsi introduite est un pas en avant significatif vers le développement de l'action extérieure de l'Union, en lui permettant de desserrer la contrainte budgétaire imposée aux actions extérieures dans les nouvelles perspectives financières.

L'accord interinstitutionnel consacre, en outre, la mise en place d'un **instrument de flexibilité**.

Demandé par le Parlement européen et avalisé par le Conseil européen de Berlin, ce mécanisme, doté d'un montant annuel maximal de 200 millions d'euros, est « *destiné à permettre le financement pour un exercice budgétaire donné (...) de dépenses précisément identifiées qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles de l'une ou de plusieurs des autres rubriques* ». Proposé par la Commission « *après examen de toutes les possibilités de réaffectation des crédits sous la rubrique concernée par les besoins de dépenses supplémentaires* », le recours à cet instrument est adopté par les deux branches de l'autorité budgétaire selon la procédure habituelle et dans le cadre de la procédure de concertation.

On relèvera que le recours à cet instrument de flexibilité ne peut être pratiqué au cours de l'exécution d'un budget et qu'il ne peut servir à pallier l'absence durable de financement pour une action communautaire puisque l'accord interinstitutionnel précise que cet instrument « *ne devrait pas être utilisé, en règle générale, pour les mêmes besoins, au titre de deux exercices consécutifs* ».

Dans le cadre des négociations engagées entre le Conseil et le Parlement européen à la suite du Conseil européen de Berlin, l'Assemblée de Strasbourg a obtenu la possibilité de reporter jusqu'à l'année $n+2$ la part du montant annuel de l'instrument non utilisée au cours des exercices précédents.

Ce mécanisme de flexibilité, s'il est loin des propositions faites par la Commission d'une flexibilité entre rubriques ou exercices, constitue un premier pas satisfaisant vers une plus grande souplesse des perspectives financières. Il permettrait éventuellement à l'Union d'apporter son soutien à un Etat membre de l'U.E.M. subissant un choc asymétrique et contribue, à ce titre, à satisfaire la demande, exprimée par l'Assemblée nationale dans sa résolution sur le futur cadre budgétaire de l'Union, de constitution de « *réserves susceptibles d'assurer une régulation conjoncturelle favorable à la croissance et l'emploi et de soutenir un Etat subissant un choc asymétrique, qui seraient alimentées par une partie des crédits non dépensés lors d'exercices budgétaires antérieurs* ».

Sans grandes ambitions, si ce n'est celle de conférer une plus grande rigueur au budget communautaire, les nouvelles perspectives financières permettent de sauvegarder les politiques communes mais sans envisager de nouvelles actions communautaires et ne dessinent que timidement une première évolution en faveur de la flexibilité. Elles permettent cependant de préparer l'élargissement.

3) *Des dépenses d'élargissement préservées*

L'enjeu principal des nouvelles perspectives financières adoptées pour la période 2000-2006 réside dans le financement de l'élargissement.

a) *Le maintien des dotations proposées par la Commission*

Les dépenses consacrées à la pré-adhésion et à l'élargissement de l'Union aux futurs nouveaux Etats membres constituent le seul poste dont les dotations ne sont pas en diminution par rapport aux propositions de la Commission. On relèvera en outre que l'accord interinstitutionnel a maintenu l'hypothèse faite par la Commission d'un premier élargissement en 2002.

Les tableaux suivants récapitulent les financements prévus au titre de la pré-adhésion, puis pour une Union européenne élargie à vingt et un membres.

Au total, le Conseil européen, suivi par le Parlement européen, a décidé d'octroyer près de **80 milliards d'euros** au processus d'élargissement.

Rubrique 7 (instruments de pré-adhésion)				(millions d'euros – prix de 1999)			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instruments de pré-adhésion	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
PHARE	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Instrument agricole	520	520	520	520	520	520	520
Instrument structurel	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040

Montant disponible pour les adhésions (crédits de paiement)			(millions d'euros – prix de 1999)		
	2002	2003	2004	2005	2006
Crédits de paiement	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Agriculture	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Autres dépenses	2 540	4 680	6 440	8 510	10 820

Rubrique 8 (élargissement) (crédits d'engagement)			(millions d'euros – prix de 1999)		
	2002	2003	2004	2005	2006
Rubrique 8 (élargissement)	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Agriculture	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Actions structurelles	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Politiques internes	730	760	790	820	850
Administration	370	410	450	450	450

b) La spécificité reconnue des dépenses d'élargissement

Conformément aux vœux du Conseil – et ainsi que l'Assemblée nationale l'avait souhaité dans sa résolution – l'accord interinstitutionnel a conféré un statut spécifique aux dépenses relatives à l'élargissement.

➤ Elles figurent tout d'abord **dans des rubriques spécifiques** au sein des perspectives financières.

Les dépenses de pré-adhésion sont inscrites dans une septième rubrique, elle-même subdivisée en trois sous-rubriques, dont les plafonds de dépenses sont constants au cours de la période 2000-2006 : 520 millions d'euros par an au titre de l'instrument agricole de pré-adhésion ; 1 040 millions d'euros par an pour l'instrument structurel de pré-adhésion et 1 560 millions d'euros par an au profit de *Phare*, le programme de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale. Les plafonds de ces sous-rubriques n'ont toutefois qu'un caractère indicatif, « *les deux branches de l'autorité budgétaire pouvant décider d'un commun accord, au cours de la procédure budgétaire, d'en modifier la répartition* ». Au total, ce sont près de 22 milliards d'euros que les prochaines perspectives financières ont prévu de consacrer aux dépenses de pré-adhésion.

S'agissant des dépenses d'élargissement, le cadre financier défini pour l'Union européenne élargie à vingt et un membres inclut une huitième rubrique intitulée « élargissement », constituée de quatre sous-plafonds aux dotations croissantes (agriculture, actions structurelles, politiques internes et administration) et représentant un montant global de 58 milliards d'euros sur la période 2002-2007.

➤ D'autre part, l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 met en place « *l'étanchéité* » des dépenses de pré-adhésion et d'élargissement, demandée par le Conseil et le Parlement européen. Au paragraphe 21 de l'accord, il est ainsi précisé qu'une révision des perspectives financières ne peut impliquer la rubrique consacrée aux dépenses de pré-adhésion. Bien plus, « *les montants disponibles pour l'adhésion ne peuvent être utilisés que pour couvrir les dépenses qui constituent une conséquence directe de l'élargissement et ne peuvent pas couvrir des dépenses imprévues découlant des rubriques 1 à 7 des perspectives financières* ». En cas de retard dans le processus d'élargissement, les dotations consacrées à l'adhésion ne pourront ni abonder les crédits dont bénéficient les Quinze ni les dotations prévues pour la pré-adhésion.

L'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier détermine donc les perspectives financières qui accompagneront l'élargissement de l'Union à un premier groupe de pays d'Europe centrale et orientale. Tout comme l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 auquel il se substitue, il précise également, parallèlement à l'article 272 du Traité C.E., certains aspects de la procédure budgétaire.

B. L'amélioration de la procédure budgétaire communautaire

Outre le fait qu'il rassemble les différents accords intervenus en matière budgétaire entre les institutions européennes (sur les bases légales et l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs notamment), l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier renforce la collaboration interinstitutionnelle et résout au profit du Parlement européen le problème de la classification des dépenses communautaires.

1) Une collaboration interinstitutionnelle renforcée

Le nouvel accord renforce la collaboration interinstitutionnelle en étendant la procédure de concertation qui ne concernait jusqu'à présent que les seules dépenses obligatoires dans le cadre d'une procédure *ad hoc*.

Désormais, la concertation porte sur « *l'ensemble des dépenses* », obligatoires et non obligatoires, ainsi que sur différentes questions pour lesquelles l'accord interinstitutionnel prévoit le recours à cette procédure : classification des lignes budgétaires nouvelles ou de celles dont la base juridique a été modifiée, définition d'un nouveau taux maximal d'augmentation pour les dépenses non obligatoires, inscription des montants relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C) et aux accords de pêche conclus avec des Etats tiers. Cette procédure de concertation est également l'occasion d'un échange entre les institutions sur l'état de l'exécution du budget en cours, en vue de la discussion sur le virement global ou d'un budget rectificatif et supplémentaire éventuel.

La procédure de concertation entre le Conseil et le Parlement européen s'articule autour des « trilogues » qui se tiennent avant les lectures du projet de budget auxquelles procèdent le Conseil et le Parlement européen et, si nécessaire, après la deuxième lecture du Conseil. L'accord précise la portée des résultats de la concertation : « *chaque branche de l'autorité budgétaire prend les dispositions nécessaires pour que les résultats qui pourront être obtenus lors de la concertation soient respectés durant toute la procédure budgétaire en cours* ».

Comme le note M. Joan Colom I Naval dans son rapport sur la réforme du cadre budgétaire de l'Union⁽⁶⁾, l'extension de la procédure de concertation renforce ainsi « *sensiblement la nature de codécision de la procédure budgétaire* ».

2) *L'extension des compétences budgétaires du Parlement européen*

L'accord interinstitutionnel, à travers ses dispositions sur la classification des dépenses communautaires, conduit à une extension des compétences budgétaires du Parlement européen.

En effet, rappelons que le Traité C.E. répartit le pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement européen en confiant au premier une compétence de dernier ressort sur les dépenses obligatoires (D.O.) tandis

⁽⁶⁾ Rapport (A4-0230/99) présenté par M. Joan Colom I Naval pour la Commission des budgets du Parlement européen sur la communication au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 et sur le rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, propositions en vue de son renouvellement, partie B (exposé des motifs).

que le second dispose, pour sa part, d'une compétence ultime sur les dépenses non obligatoires (D.N.O.).

La classification des crédits budgétaires entre ces deux types de dépenses – « obligatoires » et « non obligatoires » – revêt donc un enjeu de pouvoir – et de querelles – pour les deux branches de l'autorité budgétaire, la Cour de justice des Communautés européennes ayant même été amenée dans un arrêt du 7 décembre 1995⁽⁷⁾ à annuler le budget communautaire pour 1995 après que l'Assemblée de Strasbourg eut voté en seconde lecture 131 amendements sur des lignes relevant du FEOGA-garantie, considérées par le Conseil comme dépenses obligatoires et donc insusceptibles d'être « amendées ».

Sans répondre à la demande traditionnellement évoquée par le Parlement européen de mettre fin à cette classification, l'accord interinstitutionnel du 6 mai, après avoir rappelé la définition des dépenses obligatoires⁽⁸⁾, classe les dépenses existantes selon des modalités exposées en annexe de l'accord et reproduites page suivante.

La lecture de ce tableau fait apparaître une extension des compétences budgétaires du Parlement européen dans la mesure où l'ensemble des dépenses consacrées à la pré-adhésion et la partie de la rubrique agricole relative au développement rural et aux mesures d'accompagnement sont désormais considérés comme non obligatoires et relèvent à ce titre de la compétence de dernier ressort du Parlement européen alors même que certaines de ces dépenses sont financées sous la ligne directrice agricole.

Cette évolution va à l'encontre des positions prises par l'Assemblée nationale qui, dans sa résolution sur le renouvellement du cadre budgétaire de l'Union après 1999, avait approuvé l'inscription sous la ligne directrice agricole des mesures relatives au développement rural et des mesures vétérinaires et phytosanitaires « *à condition que leurs dotations soient considérées comme des dépenses obligatoires* ».

La ligne directrice agricole, recouvrant jusqu'à présent exclusivement des dépenses obligatoires et relevant donc de la compétence exclusive du Conseil, se trouve donc désormais divisée entre dépenses obligatoires et non obligatoires. L'équilibre de l'exercice du

⁽⁷⁾ Affaire C-41/95.

⁽⁸⁾ Sont considérées comme non obligatoires « *les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget en vertu d'un engagement juridique pris aux termes des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci* ».

pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement européen, étroitement lié à l'évolution de chacune de ces catégories de dépenses, s'en trouvera nécessairement modifié. Cette évolution témoigne de la nécessité d'une réforme plus large du fonctionnement des institutions, qui permettra de définir un nouvel équilibre entre celles-ci.

CLASSIFICATION DES DEPENSES

(*)

Rubrique 1 - Dépenses de la politique agricole commune et dépenses vétérinaires et phytosanitaires - Développement rural et mesures d'accompagnement	D.O. D.N.O.
Rubrique 2	D.N.O.
Rubrique 3	D.N.O.
Rubrique 4 - Dépenses résultant d'accords internationaux conclus par l'Union ou la Communauté avec des tiers, y compris les accords de pêche - Participation à des organisations ou des institutions internationales - Autres lignes existantes de la rubrique 4 des perspectives financières	D.O. D.O. D.N.O.
Rubrique 5 - Indemnités et contributions diverses relatives à la cessation définitive des fonctions - Pensions et allocations de départ - Frais de contentieux - Dommages et intérêts - Dédommagements - Autres lignes existantes de la rubrique 5 des perspectives financières	D.O. D.O. D.O. D.O. DO D.N.O.
Rubrique 6 - Réserve monétaire - Réserve pour garantie de prêts - Réserve pour aides d'urgence	D.O. D.O. D.N.O.
Rubrique 7 - Agriculture (mesures de développement rural et mesures d'accompagnement) - Instrument structurel de pré-adhésion - PHARE	D.N.O. D.N.O. D.N.O.

(*) D.O. = dépenses obligatoires ; D.N.O. = dépenses non obligatoires

C. Un système des ressources propres aménagé pour répondre aux revendications des plus importants contributeurs nets

La Commission avait écarté dans ses propositions toute révision du système des ressources propres fondé sur la décision du 31 octobre 1994⁽⁹⁾, choisissant ainsi de ne modifier ni le plafond des ressources propres susceptibles d'être appelées pour financer les dépenses communautaires, ni les structures et modalités de perception des recettes de l'Union ou la correction budgétaire du Royaume-Uni.

⁽⁹⁾ Décision du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres (94/728/Communauté européenne, Euratom), *Journal officiel* des Communautés européennes du 12 novembre 1994.

L'émergence de la revendication allemande, néerlandaise, autrichienne et suédoise d'un rééquilibrage de leurs contributions nettes au financement de l'Union a cependant placé la question des ressources propres au cœur des discussions du Conseil sur le renouvellement du cadre budgétaire communautaire pour la période 2000-2006.

Le Conseil européen, s'il confie à la Commission, à l'horizon 2006, le soin d'entreprendre une « *révision générale* » du système des ressources propres, dans le cadre de laquelle sera examinée la création de nouvelles recettes, recommande à moyen terme – d'ici 2002 et pour répondre aux revendications des principaux contributeurs nets – une révision de la décision sur les ressources propres.

1) La compensation budgétaire : le maintien de l'exception britannique

Le Conseil européen **refuse la solution d'un écrêtement généralisé des soldes** budgétaires négatifs excessifs un temps préconisé par l'Allemagne pour limiter le poids de sa contribution nette⁽¹⁰⁾ et **maintient le principe de la compensation britannique**, se contentant d'en aménager les modalités.

Son **mode de calcul** sera ainsi **révisé** afin de tenir compte de la baisse de la T.V.A. dans le financement de l'Union et lors de l'élargissement afin que les dépenses occasionnées par celui-ci ne soient pas intégrées dans le total des « dépenses réparties » sur la base duquel est calculée la correction britannique. Le Conseil européen évalue à 220 millions d'euros, jusqu'en 2006, l'incidence de ces deux modifications dans le calcul de la compensation britannique.

En outre, afin de satisfaire aux demandes des principaux contributeurs nets, la **clé du financement du chèque britannique est modifiée** : l'Allemagne avait d'ores et déjà obtenu en 1984 de ne s'acquitter que des 2/3 de sa participation normale au financement du rabais, qui est fonction de sa part dans la contribution P.N.B. Le Conseil européen de Berlin propose de ramener la contribution effective allemande, autrichienne, néerlandaise et suédoise à 25 % de leur contribution théorique, la différence étant payée par les dix autres Etats membres. Sur ce dernier aspect, le Rapporteur s'interroge sur la

⁽¹⁰⁾ Alors ministre des finances allemand, M. Théo Waigel avait proposé en mars 1998 de n'appliquer un mécanisme de correction qu'à la portion du solde budgétaire excédant un seuil exprimé en pourcentage du P.N.B., la contribution nette négative jugée excessive se trouvant ainsi « écrêtée ».

participation des futurs nouveaux Etats membres au financement du chèque britannique. Il lui paraîtrait pour le moins paradoxal, alors qu'ils figureront parmi les plus pauvres de la Communauté, que ces Etats financent l'allégement de la participation des quatre Etats précédemment cités.

2) *La montée en puissance de la ressource fondée sur le P.N.B.*

Le Conseil européen recommande, afin de « *corriger, pour les Etats membres les moins prospères les éléments régressifs du système actuel* », de **ramener le taux d'appel maximal de la ressource T.V.A. à 0,75 % en 2002 puis 0,5 % en 2004.**

Par ailleurs, tout en maintenant les ressources propres traditionnelles qui, malgré leur déclin dans le financement de l'Union, témoignent de son autonomie financière et correspondent à la mise en œuvre de politiques communes telle que le tarif douanier commun ou la PAC dont les bénéficiaires doivent échoir à l'Union toute entière et non au seul Etat perceuteur, le Conseil propose de **porter de 10 à 25 % la part des ressources propres traditionnelles que conservent les Etats membres au titre de leurs frais de perception.**

Avec ces deux mécanismes, le Conseil européen accentue la part du financement de l'Union européenne fondée sur la ressource P.N.B., au détriment de l'autonomie financière de la Communauté, à propos de laquelle il rappelle dans ses conclusions qu'elle est « *secondaire* » par rapport aux objectifs de transparence, de simplicité, d'équité et d'efficacité que doit poursuivre le système de financement communautaire. Il apparaît toutefois indispensable, dans la perspective d'un accroissement de la part de la ressource P.N.B. dans le financement de l'Union européenne, d'améliorer les conditions d'évaluation des P.N.B. des Etats membres afin de mesurer avec exactitude la capacité contributive de ces derniers.

Il convient de préciser qu'en tout état de cause, ces évolutions n'interviendront qu'une fois révisée la décision relative au système des ressources propres, ce qui implique tout à la fois de réaliser l'unanimité au Conseil et la ratification du texte révisé après autorisation des Parlements nationaux.

*

* *

Il est encore difficile à ce jour d'évaluer précisément les conséquences des décisions prises par le Conseil européen de Berlin sur l'évolution des contributions brutes et nettes des différents Etats membres.

Au titre des recommandations formulées par le Conseil européen sur les ressources, il apparaît que les grands gagnants du dispositif sont incontestablement le Royaume-Uni, qui n'a concédé que le strict minimum avec la modification des modalités de calcul de sa compensation budgétaire dont le principe est au moins maintenu jusqu'en 2006, et les Pays-Bas, grâce à l'augmentation importante du pourcentage des ressources propres traditionnelles conservé par les Etats membres au titre de leur frais de perception. L'Italie, qui, lors des négociations sur « Agenda 2000 », s'était opposée à une extension de la ressource P.N.B., pâtira indéniablement de la réduction de la recette T.V.A. et des ressources propres traditionnelles. S'agissant de la France, on soulignera l'importance du coût qu'impliquera sans aucun doute la modification du financement de la compensation britannique.

En ce qui concerne les dépenses, l'objectif de stabilisation des dépenses pour les actuels Etats membres dans le cadre des politiques existantes n'a pas été atteint pour les actions structurelles et, cumulé avec le financement de la pré-adhésion et la liquidation des engagements contractés lors de la précédente programmation financière, il laisse présager une augmentation sensible des contributions nationales au cours de la période 2000-2006.

Au total, les conclusions du Conseil européen, tant sur leurs volets recettes que dépenses, se traduiraient pour la France par une augmentation annuelle moyenne de sa contribution de 9 à 10 milliards de francs.

En termes de solde budgétaire, l'Allemagne, hors prise en compte des dépenses d'élargissement, devrait voir sa contribution nette se stabiliser sur la période 2000-2006, voire s'alléger sensiblement ainsi que celle des Pays-Bas, tandis que l'Italie et la France apparaissent comme les principaux payeurs des nouvelles perspectives financières.

II. L'AVANT-PROJET DE BUDGET TIENT COMPTE DES NOUVELLES PRIORITES DE L'UNION MAIS NE PERMET PAS DE LEVER TOUTES LES INCERTITUDES PESANT SUR LE BUDGET 2000

La Commission propose, dans son avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000, d'établir les dépenses à **92,7 milliards d'euros en crédits pour engagements** et à **89,6 milliards d'euros en crédits pour paiements**.

Ainsi que le montre le tableau ci-après qui présente les grandes lignes de l'avant-projet de budget pour 2000, en les mettant en perspective avec le budget communautaire arrêté pour 1999 et les perspectives financières prévues dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, la Commission envisage une **réduction de 4,4 % des crédits pour engagements mais une augmentation de 4,7 % des crédits pour paiements par rapport au budget voté pour 1999**.

Cet accroissement des crédits pour paiements résulte de la nécessité de liquider les engagements contractés lors de la précédente programmation financière arrêtée à Edimbourg en 1992, tout en assurant le financement des nouvelles priorités de l'Union. Mais il ne tient pas compte de la nécessité de pouvoir inscrire dans le budget 2000 des dépenses encore indéterminées aujourd'hui.

A. Un budget de transition

Premier budget de nouvelles perspectives financières définies dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier, le budget 2000 se présente comme un budget de transition, mettant en œuvre les nouvelles priorités de l'Union tout en assurant la liquidation des engagements pris dans le cadre de la précédente programmation financière.

AVANT-PROJET DE BUDGET GENERAL 2000

en euros

Rubrique	Budget 1999	Perspectives financières 2000	Avant-projet de budget 2000	Variation	
				en %	en montant
	1	2	3	3 : 1	3 - 1
Crédits pour engagements					
1. Agriculture					
- Dépenses agricoles (hors développement rural)	37 823 000 000	37 352 000 000	37 314 000 000	- 1,3	- 509 000 000
- Développement rural et mesures d'accompagnement	2 617 000 000	4 386 000 000	3 587 000 000	+ 37,1	970 000 000
Total	40 440 000 000	41 738 000 000	40 901 000 000	+ 1,1	461 000 000
<i>Marge</i>			837 000 000		
2. Actions structurelles					
- Fonds structurels	35 878 225 000	30 019 000 000	30 019 000 000	- 16,3	- 5 859 225 000
- Fonds de cohésion	3 117 700 000	2 659 000 000	2 659 000 000	- 14,7	- 458 700 000
- Mécanisme financier	5 000 000	0	p.m.	- 100	- 5 000 000
Total	39 000 925 000	32 678 000 000	32 678 000 000	- 16,2	- 6 322 925 000
<i>Marge</i>			0		
3. Politiques internes	5 885 636 000	6 030 810 000	5 937 153 000	+ 0,9	51 517 000
<i>Marge</i>			93 657 000		
4. Actions extérieures	4 535 490 000	4 627 000 000	4 479 487 000	- 1,2	- 56 003 000
<i>Marge</i>			147 513 000		
5. Administration	4 502 337 703	4 638 000 000	4 637 902 000	+ 3,0	135 564 297
<i>Marge</i>			98 000		
6. Réserves					
- Réserve monétaire	500 000 000	500 000 000	500 000 000		0
- Réserve pour aides d'urgence	346 000 000	203 000 000	203 000 000	- 41,3	- 143 000 000
- Réserve pour garanties	346 000 000	203 000 000	203 000 000	- 41,3	- 143 000 000
Total	1 192 000 000	906 000 000	906 000 000	- 24	- 286 000 000
<i>Marge</i>			0		
7. Aide pré-adhésion					
- Agriculture		529 000 000	529 000 000		
- ISPA		1 058 000 000	1 058 000 000		
- PHARE (pays candidats)	1 372 350 000	1 587 000 000	1 579 710 000	+ 15,1	207 360 000
Total	1 372 350 000	3 174 000 000	3 166 710 000	+ 131	1 794 360 000
<i>Marge</i>			7 290 000		
Total des crédits pour engagements	96 928 738 703	93 791 810 000	92 706 252 000	- 4,4	- 4 222 486 703
<i>Marge</i>	6 455 261 297		1 085 558 000		
Crédits pour paiements					
Total des crédits pour paiements	85 557 738 703	91 320 000 000	89 584 689 000	+ 4,7	4 026 950 297
<i>Marge</i>	11 105 261 297		1 735 311 000		
Crédits pour paiement en % du PNB	1,10	1,13	1,11		

1) Le poids du « reste à liquider » de la précédente programmation financière

L'avant-projet de budget pour l'exercice 2000 enregistre une forte augmentation des crédits pour paiements (+ 4,7 %) par rapport au budget voté pour 1999, en nette rupture avec leur progression annuelle d'ordinaire plus modeste (+ 1,45 % en moyenne depuis 1997) et en grande partie imputable à la nécessité de résorber le « reste à liquider » de la précédente programmation financière.

En effet, l'écart entre les engagements contractés et les paiements correspondant liquidés se révèle être très important, de l'ordre de 69,9 milliards d'euros au 31 décembre 1999, selon les estimations de la Commission.

Le tableau suivant, qui fait état de l'évolution des restes à liquider pour les différentes rubriques du budget communautaire depuis l'exercice 1996, permet de voir la dégradation du rapport entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement, particulièrement important dans le secteur des actions extérieures.

**EVOLUTION DU RESTE A LIQUIDER 1996-1999
(EN MILLIONS D'EUROS)**

Année	Rubrique 2	CE/CP %	Rubrique 3	CE/CP %	Rubrique 4	CE/CP %	TOTAL (rubrique)	CE/CP %
31/12/1996	29 525,6	101,4	6 819,5	128,1	11 566,5	211,82	47 911,6	120,0
31/12/1997	32 600,1	103,2	7 297,7	129,7	12 625,3	226,04	52 523,1	122,7
31/12/1998	36 868,6	110,2	7 789,9	141,7	13 936,9	243,19	58 595,4	131,1
31/12/1999 (estimation)	45 443,6	116,4	8 630,3	147,2	15 892,5	269,01	69 966,4	137,7

Source : Parlement européen, Commission des Budgets, document de travail n° 4 présenté par M. Jean-Louis Bourlanges sur la situation des paiements dans le budget 2000.

La progression des restes à liquider constitue une véritable difficulté budgétaire en obérant les possibilités de financement des actions nouvelles puisque le total des crédits pour paiements inclut tout à la fois les paiements correspondant à des engagements anciens et ceux afférents aux engagements de la nouvelle période de programmation. A cet égard, le Rapporteur se félicite de l'initiative prise par la Commission d'opérer, ainsi qu'elle le précise dans son aperçu général sur l'avant-projet de budget communautaire pour 2000, une distinction entre la liquidation de ces deux types d'engagements au sein de chaque chapitre consacré aux fonds structurels.

Les restes à liquider trouvent leur origine dans l'orientation rigoureuse retenue par l'autorité budgétaire depuis 1997, qui a conduit à limiter la progression des crédits pour paiements, mais surtout dans les retards d'exécution constatés dans certains secteurs, tels que la recherche, les actions structurelles ou encore les grands programmes de coopération extérieure *Phare, Meda et Tacis*.

Particulièrement élevés pour les rubriques 2 et 4 du budget, respectivement consacrées aux actions structurelles et extérieures, les restes à liquider absorbent naturellement pour ces deux rubriques une large part des crédits de paiement prévus pour l'exercice 2000.

Au sein de la rubrique consacrée aux *actions structurelles*, ce sont 67,8 %, soit 19,8 milliards d'euros, des crédits de paiement prévus pour les fonds structurels qui seront consacrés à la liquidation des engagements de la période précédente. Rappelons en effet que le Conseil européen, dans ses conclusions adoptées à Berlin, a repris à son compte les taux de liquidation envisagés par la Commission et qui, pour les quatre premières années couvertes par les nouvelles perspectives financières, sont respectivement de 45 %, 25 %, 20 % et 10 %.

De même, s'agissant des *actions extérieures*, la liquidation des engagements contractés lors de la mise en œuvre du programme *Phare* de coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale suscite une forte augmentation des crédits de paiement (+ 74 %) afférents à ce programme.

Enfin, au sein de la rubrique 3 consacrée aux *politiques internes*, une partie importante des crédits de paiement est absorbée par les restes à liquider existant dans le secteur de la recherche.

Mais si l'avant-projet de budget pour l'exercice 2000 prend en compte la nécessité de liquider les engagements contractés lors de l'application des perspectives financières arrêtées à Edimbourg, sa structure reflète également les nouvelles priorités de l'Union.

2) *La prise en compte des conséquences d'Amsterdam et de Berlin*

Fondé sur les conclusions du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars dernier et plus particulièrement sur les perspectives financières qu'il a définies pour l'exercice 2000, l'avant-projet de budget de la Commission reflète également l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le 1^{er} mai dernier.

➤ Les **dépenses agricoles** prévues dans l'avant-projet de budget pour l'exercice 2000 s'élèvent à 40,4 milliards d'euros. Conformément au nouveau schéma retenu pour les perspectives financières 2000-2006, la rubrique 1 prévoit désormais à côté des dépenses de marché (y compris notamment les mesures phytosanitaires et vétérinaires) pour un montant de 37,3 milliards d'euros, le financement des mesures d'accompagnement de la PAC et de développement rural, à hauteur de 3,6 milliards d'euros.

La traduction budgétaire de la réforme de la PAC n'a guère d'influence sur le niveau des dépenses agricoles dans le budget 2000, d'autant plus que l'exercice budgétaire agricole 2000 ne couvre que les dépenses encourues par les Etats membres jusqu'au 15 octobre de cet exercice. En effet, la réforme des produits laitiers interviendra essentiellement à partir de la campagne 2005-2006, tandis que les réformes des O.C.M. grandes cultures, viande bovine et viti-vinicole n'entreront en vigueur que pour la campagne 2000-2001. Finalement, ainsi que le note la Commission dans l'aperçu général de son avant-projet de budget, *« le seul élément significatif est la suppression de l'avance accordée au titre des graines oléagineuses entraînant une économie unique pour l'exercice 2000 de 1 250 millions d'euros »*.

➤ Les **actions structurelles** bénéficieraient d'une dotation globale de 32,6 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit plus de 35 % du total des crédits pour engagements. Leur baisse par rapport au budget voté pour 1999 (-16,2 %) n'est qu'optique et tient à la surbudgétisation à laquelle avait donné lieu le dernier exercice d'application des perspectives financières arrêtées à Edimbourg en 1992. La diminution des crédits d'engagement par rapport à 1999 s'explique donc pour l'essentiel par la part exceptionnellement élevée des « rebudgétisations » opérées en 1999 et le transfert du développement rural vers la rubrique 1, conformément aux nouvelles perspectives financières définies dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier.

L'objectif 1, avec 20,8 milliards d'euros, concentre 69,2 % des crédits d'engagement consacrés aux fonds structurels tandis que les dotations des objectifs 2 et 3 en représentent respectivement 12,2 % (3,6 milliards d'euros) et 11,7 % (3,5 milliards d'euros).

Les crédits de paiement progressent de 5,2 % et s'établissent à 32 milliards d'euros, dont 2,8 milliards pour le Fonds de cohésion. Sur ce total, 9,4 milliards d'euros sont dévolus à la nouvelle programmation, les deux tiers des paiements étant absorbés par les restes à liquider évoqués plus haut.

➤ Les **politiques internes** bénéficient de 5,9 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 5,6 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les dotations de la rubrique 3 enregistrent une forte augmentation, notamment si l'on tient compte du transfert des mesures vétérinaires et phytosanitaires vers la rubrique 1 : + 2,5 % en crédits d'engagement et 13,2 % en crédits de paiement.

L'allocation des crédits au sein de cette troisième rubrique reflète les priorités qui se sont fait jour lors des discussions sur « Agenda 2000 », puisque sont privilégiées les dépenses susceptibles de favoriser la croissance et l'emploi, telle que la recherche et développement ou encore les réseaux transeuropéens, dont les crédits d'engagement augmentent de 13 % par rapport à 1999. Mais elle prend également en compte l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, avec le renforcement des actions relevant de la justice et des affaires intérieures, avec 36,7 millions d'euros (soit une augmentation de 8 %).

➤ C'est également le cas des **politiques extérieures**, avec l'affectation de ressources supplémentaires au profit de la politique étrangère et de sécurité commune.

Au total, la rubrique disposerait de 4,4 milliards d'euros en crédits d'engagement et 3,3 milliards d'euros en paiements, soit une hausse de 5,4 % par rapport à 1999. L'aide humanitaire, dotée de 473 millions d'euros, augmente de 143 millions d'euros soit, conformément aux décisions du Conseil européen, un montant équivalent à la réserve pour les aides d'urgence.

Le Rapporteur reviendra ultérieurement sur les dotations consacrées aux Balkans pour les replacer dans le contexte spécifique de la guerre au Kosovo.

➤ Enfin, la rubrique 7 de l'avant-projet de budget pour l'exercice 2000 consacrée à la **pré-adhésion** reflète les choix budgétaires faits par le Conseil européen de Berlin et inscrits dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier. Elle permet plus qu'un doublement des crédits d'engagement jusqu'à présent réservés aux pays candidats dans le cadre du programme *Phare*. En crédits de paiement, c'est une augmentation de 184 % que connaît la sous-section B7-0 consacrée à la « stratégie de pré-adhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale » par rapport au budget 1999.

Cet avant-projet de budget prend donc largement en compte les conséquences du Conseil européen de Berlin et de l'entrée en vigueur du

Traité d'Amsterdam, la Commission ayant finalement choisi de le fonder sur les résultats du Conseil européen de Berlin et non, comme elle l'avait prévu lors de son débat d'orientation budgétaire du 3 février dernier, sur les propositions qu'elle avait présentées dans le cadre d'« Agenda 2000 ». Cet avant-projet de budget ne permet pas cependant de lever toutes les incertitudes qui pèsent sur le contour définitif du budget 2000 et qui doivent conduire l'autorité budgétaire à privilégier une approche rigoureuse.

B. De nombreuses incertitudes qui doivent inciter à la prudence

L'avant-projet de budget présente une augmentation très importante des crédits pour paiements, qui rendrait délicat un nouvel accroissement des dotations, que justifierait la nécessité de prendre en compte les nombreux facteurs susceptibles de modifier encore le contour du budget communautaire pour l'exercice 2000.

1) Des incertitudes qui ne seront levées qu'à un stade avancé de la procédure budgétaire

Outre la nécessité de prendre en compte les augmentations de crédits que pourra décider le Parlement européen sur les dépenses non obligatoires, beaucoup d'inconnues peuvent encore venir modifier sensiblement le contour du budget communautaire pour l'exercice 2000.

➤ **En matière agricole**, l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 a consacré la pratique introduite lors de la procédure budgétaire pour 1998 d'une lettre rectificative *ad hoc* qui permet d'actualiser les prévisions de dépenses agricoles en prenant en compte les évolutions les plus récentes des marchés agricoles. L'accord ouvre ainsi à la Commission la possibilité de présenter la lettre rectificative au-delà du délai que lui laisse le règlement financier, le Conseil et le Parlement européen devant s'efforcer de statuer sur cette lettre en une seule lecture avant la deuxième lecture du projet de budget par le Conseil, c'est-à-dire en novembre.

➤ Au titre des **actions structurelles**, on relèvera que les institutions communautaires ont convenu de réintroduire l'initiative communautaire *Urban* relative à la politique urbaine, dont le financement n'est toutefois pas prévu dans l'avant-projet de budget.

➤ En matière de **politiques internes**, la Commission n'a pris en compte, dans l'élaboration de son avant-projet de budget, que les seules conclusions du Conseil européen réuni à Berlin les 24 et 25 mars dernier.

Or, le Parlement européen a ultérieurement convenu avec le Conseil d'une augmentation du plafond des crédits relatifs aux politiques internes, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros sur la période.

Pour l'exercice 2000, le plafond de la rubrique 3 se trouve donc relevé de 30 millions d'euros et le plafond global des crédits pour paiements de 10 millions d'euros. Certes modeste, cette augmentation accroît la marge sur la rubrique 3 et élargit le champ d'intervention de l'Assemblée de Strasbourg sur une rubrique sur laquelle elle détient une compétence de dernier ressort et qu'elle pourrait souhaiter utiliser afin de traduire concrètement l'effort consenti en faveur des politiques internes.

➤ Au titre des **actions extérieures**, la principale inconnue réside à l'évidence dans le financement d'une aide pour les **Balkans**, dans le contexte de la guerre du Kosovo. Dans la mesure où les besoins sont encore imprévisibles, l'avant-projet de budget pour l'exercice 2000 s'est, à ce stade, limité à prévoir 280 millions d'euros pour la coopération avec les Balkans, auxquels s'ajoute, au sein des politiques internes, une dotation de 15 millions d'euros pour l'accueil des réfugiés.

Un ajustement pourrait se révéler nécessaire, soit par une lettre rectificative au cours de la procédure budgétaire, soit par un budget rectificatif et supplémentaire au budget 2000 si ces ajustements devaient avoir lieu au cours de son exécution.

En tout état de cause, on relèvera que les institutions communautaires n'écartent pas la possibilité d'une révision des perspectives financières afin de faire face aux besoins dans les Balkans, ainsi que l'ont précisé le Parlement européen et le Conseil dans une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier.

Par ailleurs, l'avant-projet de budget n'intègre pas le coût qu'entraînerait le renouvellement d'un **accord de pêche avec le Maroc**, qui pourrait être budgétisé dans une lettre rectificative à l'automne, mais sur le renouvellement duquel pèsent encore les plus grandes incertitudes. A titre indicatif et sans que l'on connaisse les conditions financière de renouvellement de cet accord, qui présente un intérêt essentiel pour les pêcheurs communautaires, le Rapporteur rappellera que le coût du précédent accord, d'une validité de quatre ans à compter du 1^{er} décembre 1995, avait représenté un coût global de 500 millions d'euros.

➤ Enfin, les **dépenses administratives** feront peut-être l'objet de nouvelles propositions avec l'entrée en fonction de la prochaine Commission, particulièrement en matière de création de postes. La Commission démissionnaire avait envisagé, outre un redéploiement de

300 postes, la création de 150 postes, qu'elle n'a toutefois pas souhaité budgétiser, estimant que cela n'entraînait pas dans ses attributions.

Or, la progression des crédits proposée par la Commission dès le stade de l'avant-projet de budget est incompatible avec la nécessité de faire face à ces incertitudes au cours de la procédure budgétaire tout en respectant l'approche rigoureuse qu'a privilégié le Conseil européen.

2) *La nécessité d'encadrer de façon plus réaliste la progression des crédits dans les premières étapes de la procédure budgétaire*

L'avant-projet de budget pour l'exercice 2000 propose d'ores et déjà une augmentation des crédits largement supérieure à celle qu'enregistreront les finances publiques des différents Etats membres. En cela, il ne respecte pas la volonté exprimée par le Conseil européen d'assurer « *la même rigueur au niveau de l'Union qu'au niveau national* ».

La forte augmentation des crédits pour paiements se reflète nécessairement dans l'évolution des contributions nationales. Pour la France, à système de ressources propres inchangé et si l'avant-projet de budget devait être adopté en l'état, sa contribution au financement de l'Union s'élèverait environ à 103,5 milliards de francs, soit une très forte augmentation par rapport à 1999.

Bien plus, l'importante réduction des crédits pour engagements par rapport au budget voté pour 1999 ne doit pas tromper. Sans doute est-elle inédite au regard des progressions annuelles qu'ont toujours enregistrées les crédits pour engagements lors de la précédente programmation financière. Mais la spécificité du budget voté pour 1999, sur la base duquel est établi ce calcul, ne saurait être ignorée. En effet, dernier exercice des perspectives financières arrêtées à Edimbourg en 1992, le budget 1999 a vu progresser ses crédits pour engagements de 6,91 % par rapport à 1998, l'autorité budgétaire y ayant inscrit, conformément à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, le solde des engagements prévus pour les actions structurelles dans le « paquet Delors II ». Si l'on se réfère au budget voté pour 1998, ce n'est plus une baisse mais une hausse de 2,2 % que connaissent les crédits pour engagements prévus par la Commission dans son avant-projet de budget pour l'exercice 2000.

A ce stade, alors que la Commission n'a pas achevé la publication des fascicules budgétaires, il est difficile d'identifier les lieux d'économies possibles de manière à prendre en compte, en respectant une

certaine rigueur budgétaire, les éléments évoqués plus haut par le Rapporteur.

La **rubrique 1 consacrée à l'agriculture semble déjà très contrainte**. En effet, compte tenu d'une évolution mitigée des marchés agricoles, les dépenses de marché s'établissent au sous-plafond, la Commission ayant même dû procéder à une réduction forfaitaire de 200 millions d'euros afin de rester dans l'épure du cadre budgétaire fixé par le Conseil européen de Berlin. Face à la difficulté de prévoir l'évolution des dépenses de marché, la présentation d'une lettre rectificative tardive, ainsi que le prévoit désormais le nouvel accord interinstitutionnel, serait justifiée.

S'agissant de l'inscription, pour la première fois, des dépenses liées au développement rural par transfert de la rubrique 2 vers la rubrique 1, on relèvera que l'avant-projet n'inscrit sous celle-ci que les seuls crédits correspondant à de nouveaux engagements, la liquidation des engagements liés à la précédente période de programmation étant maintenue sous la rubrique 2. Par rapport au sous-plafond prévu dans les nouvelles perspectives financières pour le développement rural et les mesures d'accompagnement de la PAC, la Commission a maintenu une marge très importante. On constate ainsi que, si les dotations consacrées aux mesures d'accompagnement sont identiques à celles arrêtées pour 1999 (soit 2,6 milliards d'euros), les crédits réservés au développement rural s'élèvent à 960 millions d'euros, en net retrait par rapport aux dotations arrêtées en 1999. Sans doute la mise en place d'une nouvelle programmation est-elle inévitablement source de lenteur, ce qui pourrait justifier cette réduction afin d'éviter une budgétisation inutile. En tout état de cause, il conviendra de veiller à ce que l'appréciation des besoins ne soit pas trop rigoureuse et ne conduise à menacer la continuité des paiements effectués auprès des bénéficiaires des mesures de développement rural.

De nouvelles économies semblent également pouvoir difficilement être envisagées au sein de la rubrique 5 consacrée aux **dépenses administratives**. Il semblerait en effet légitime de faire droit à la demande de création de postes que pourrait demander la prochaine Commission, notamment au regard des dysfonctionnements qui ont souvent caractérisé la sous-traitance de certaines tâches à des bureaux d'assistance technique et qu'a mis à jour le rapport rendu le 15 mars dernier par le Comité d'experts indépendants et portant sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme au sein de la Commission européenne.

En revanche, **le réalisme et l'expérience des conditions de mise en œuvre des programmes communautaires ouvriraient la voie à une réduction mesurée des crédits de paiement relatifs aux actions structurelles.**

En effet, sans remettre en cause le principe consistant à évacuer rapidement le problème des restes à liquider, ce qui conduit à accepter une augmentation des crédits de paiement relatifs aux actions structurelles, le Rapporteur s'interroge sur le point de savoir si la Commission, dans son évaluation des engagements restant à liquider au titre de l'exercice 1999, n'a pas surestimé ceux-ci. En effet, on peut se demander si les Etats membres auront été en mesure d'engager l'intégralité des crédits prévus pour 1999.

Par ailleurs, la spécificité des conditions de démarrage des programmes en matière de fonds structurels ne doit pas être ignorée. En effet, afin d'éviter que ne se reproduisent les difficultés d'exécution rencontrées au cours de la précédente programmation et de limiter la reconstitution du reste à liquider tout en simplifiant la gestion des programmes, il a été décidé de substituer le mécanisme des acomptes au système d'avances, qui était d'une très grande complexité. Ce nouveau dispositif, inscrit dans le règlement général des fonds structurels, prévoit le versement d'une avance forfaitaire équivalente à 7 % de l'enveloppe globale des fonds structurels disponibles sur la période, pour les deux premières années de programmation (soit 2000 et 2001), au moment de l'adoption du programme par la Commission. Dans son avant-projet de budget, la Commission a prévu de verser, dès l'exercice 2000, 4 % de l'enveloppe globale, le reste de l'acompte (soit 3 % de l'enveloppe globale) devant être inscrit au budget 2001.

Sans doute cette répartition est-elle de nature à faciliter le démarrage des programmes grâce au cofinancement communautaire. Toutefois, compte tenu des lenteurs qui caractérisent l'élaboration des programmes, on peut se demander si la répartition du versement de l'acompte ne pourrait pas être modifiée, ce qui permettrait réduire d'autant le montant des crédits de paiement consacré aux fonds structurels tout en tenant compte du démarrage progressif des nouveaux programmes.

Pour les mêmes raisons, il conviendrait de s'assurer que la Commission, dans la détermination des crédits de paiement relatifs aux nouveaux instruments de pré-adhésion, ait évalué de façon réaliste la consommation de ces crédits lors de leur première année de mise en œuvre, afin d'éviter tout appel inutile de contributions.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 3 juin 1999, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

Après la présentation de celui-ci par le Rapporteur, la Délégation a examiné le texte de la proposition de résolution.

La Délégation a adopté les points 1 à 5 dans le texte du Rapporteur. Sur le point 6, qui envisage de tenir compte, dans la détermination des crédits de paiement de la rubrique 2 pour le prochain exercice, d'une possible sous-exécution des crédits d'engagement en matière d'actions structurelles en 1999, **M. Pierre Brana** a jugé préférable d'éviter de donner trop de marge de manœuvre à l'autorité budgétaire, ce avec quoi **Mme Michèle Alliot-Marie** a marqué son accord, soulignant que la France est le pays qui a le plus de retard dans la consommation de ces crédits. **M. Camille Darsières** ayant demandé la suppression de ce paragraphe, le **Rapporteur** a jugé souhaitable que la Délégation prenne en compte la sous-utilisation effective des crédits d'engagement inscrits dans le budget communautaire pour 1999 ou les retards susceptibles d'affecter la mise en œuvre des nouvelles actions structurelles, afin d'éviter une réduction forfaitaire sur l'ensemble des rubriques, que le Conseil pourrait être tenté d'effectuer dans le souci d'aligner la progression des crédits de paiement du budget européen sur celle du budget national.

Mme Alliot-Marie ayant admis qu'il convenait de tenir compte de la pension des ministres du budget à réduire d'emblée les crédits de façon forfaitaire, quitte à engranger par la suite les économies retirées d'une éventuelle sous-exécution, le **Président Alain Barrau**, tout en marquant son accord avec la position du Rapporteur, a rappelé la volonté politique d'utiliser au mieux les crédits d'engagement inscrits pour 1999 et de mettre en œuvre au plus tôt les nouveaux programmes.

Après avoir modifié le point 6 pour tenir compte de ces observations, la Délégation a adopté le point 7, qui souligne la nécessité de procéder à une évaluation plus réaliste des besoins de crédits de paiement pour les rubriques 2 et 4 relatives respectivement aux fonds

structurels et aux politiques externes. Après les interventions du **Président Alain Barrau**, de **Mmes Michèle Alliot-Marie** et **Nicole Feidt**, de **MM. Didier Boulaud** et **Camille Darsières** la Délégation a adopté les points 8 à 10.

Ayant supprimé le point de la proposition de résolution qui estimait souhaitable, au regard des dysfonctionnements observés dans la gestion de la Commission, d'accepter des créations de postes dans cette institution, la Délégation a adopté le dernier point, qui demande l'ajustement des crédits de paiement conformément aux orientations définies dans la présente résolution que la Délégation a ensuite adoptée dans son ensemble et dont on trouvera le texte ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION⁽¹⁾

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2000 (n° E 1253),

Vu les résultats du Conseil européen qui s'est réuni à Berlin les 24 et 25 mars dernier,

Rappelant que l'accord interinstitutionnel conclu le 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire précise le nouveau cadre financier de l'Union européenne ;

1. Considère que la Commission a proposé dans son avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000 une progression des crédits pour paiements largement supérieure à celle qu'enregistreront les dépenses nationales ;

2. Constate que cette augmentation est, pour une bonne part, justifiée par la nécessité de liquider les engagements contractés lors de la précédente programmation financière établie par le Conseil européen à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 ;

3. Souligne que cette progression laisse une marge très réduite sous le plafond des perspectives financières, alors que de nombreux facteurs aux incidences budgétaires encore inconnues, tels que les conséquences du conflit au Kosovo, risquent de modifier significativement le budget communautaire pour l'exercice 2000 ;

⁽¹⁾ Ce texte est publié sous le document parlementaire n° 1676.

4. Estime par conséquent souhaitable, afin d'éviter une révision des perspectives financières, de réduire certains crédits de paiement dans les premières étapes de la procédure budgétaire ;

5. Observe qu'au sein de la rubrique 1, l'évaluation des besoins agricoles pour l'exercice 2000 a conduit la Commission à fixer les dépenses de marché au niveau du sous-plafond prévu dans les perspectives financières ; estime par conséquent qu'une éventuelle révision à la baisse des dotations ne pourra intervenir qu'au moment de la lettre rectificative que présentera la Commission, conformément à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 ;

6. Tout en souhaitant la liquidation complète des engagements contractés lors de la précédente programmation en matière d'actions structurelles, demande que la détermination des crédits de paiement prévus à cet effet tienne compte de l'éventuelle sous-exécution de crédits d'engagement en 1999 ;

7. Souligne, au regard des lenteurs qui caractérisent souvent le démarrage des programmes communautaires, particulièrement dans les rubriques 2 et 4 du budget, la nécessité de procéder à une évaluation plus réaliste des besoins en crédits de paiement qui, sans nuire à la mise en œuvre de ces actions, évite un appel inutile des contributions nationales ;

8. Constate avec satisfaction la progression des crédits proposée par la Commission en faveur des politiques internes et particulièrement des réseaux transeuropéens ;

9. Réitère son regret de ne pas voir les perspectives financières pour 2000-2006 prévoir le financement de politiques nouvelles, particulièrement dans les secteurs de l'espace et des biotechnologies, et rappelle son souhait de voir un groupe de travail chargé de présenter des propositions en ce sens être rapidement créé ;

10. Approuve l'engagement pris par le Conseil et le Parlement européen dans une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 d'assurer, y compris par une révision des perspectives financières, le financement des besoins liés à la situation dans les Balkans ;

11. Considère en conclusion que l'avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000 ne s'inscrira dans l'esprit des perspectives financières arrêtées pour la période 2000-2006 qu'à condition que les crédits de paiement qu'il prévoit soient ajustés conformément aux orientations définies dans la présente résolution.